

KISS BARNABÁS*

A szociális biztonság alkotmányjogi megítélése Magyarországon a rendszerváltozást követően

Bevezető

Az emberi jogok egyik legvitatottabb és a különböző államokban a legváltozatosabban szabályozott része a *szociális jogok* területe. Már az is erőteljesen vitatott és vitatható, hogy ezek, vagy ezek katalógusának melyike minősíthető *alapjognak* is egyben. A szociális jogok deklarálása, valamilyen típusú szabályozása ugyanakkor *hű képet* fest egy-egy adott állam értékrendszeréről, emberképéről, saját szerepéről, és összefüggésben áll általában az uralkodó *politikai nézetekkel* és természetesen a szűkebb értelemben vett *alkotmányjogi felfogásokkal* is. Egy közösség, a társadalom „minőségéről”, morális állapotáról ugyanis nagyon sokat elárul az, hogy a *társadalmi igazságosság* szellemétől vezérelve mennyiben tesz eleget a *szolidaritási kötelezettségének*. Czúcz Ottó professzor köszöntésére, és munkássága előtt tisztelve ezért arra vállalkozunk, hogy a szociális jog, illetve azon belül a szűkebb értelemben vett *szociális biztonsághoz való joggal* kapcsolatos elméleti modellek és felfogások megnyilvánulásait villantsuk fel röviden a rendszerváltozást követően Magyarországon az 1989. évi Alkotmány és a 2011. évi Alaptörvény tükrében.

A szociális jogok és a szociális biztonság főbb kérdései, elméleti modelljei az államélet és a jog területén. Az alkotmányi szabályozás általános jellemzői és típusai

A szociális jogok – a gazdasági és kulturális jogokkal kiegészülve – kialakulásuk időbeli rendje, a keletkezésük története alapján az emberi jogok *második nemzedékéhez, generációjához* tartoznak az egyik legismertebb csoportosítás szerint.

Az ide sorolható jogok *pozitív jellegűek*, vagyis az állam csak *aktív tevéssel* valósíthatja meg azokat. Az *állami beavatkozás, cselekvés* ezen a területen követelménnyé válik. Az aktivitás egyrészt a *jogi szabályozás* kialakítását, másrészt – és természetesen ez a nehezebb – a *gazdasági, társadalmi, intézményi feltételek*, tehát az ún. *anyagi vagy materiális garanciák* megteremtését jelenti. A XIX. század végétől, a XX. század elejétől vette kezdetét az a fejlődés, amely napjaink *demokratikus, szociális jogállamához*

* egyetemi docens, SZTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék

vezet.¹ A második generációs jogokat az *emberi méltóság* védelme érdekében ma már rendkívül kiterjedt *nemzetközi normarendszer* szolgálja.

A szociális jogokkal kapcsolatos nemzetközi dokumentumok alapján a „szociális jogok azon emberi jogok összessége, amelyek – más emberi jogokkal egyetemben – ahhoz szükségesek, hogy az *egyén teljes mértékben és értékben részese lehessen a társadalom életének*.”² A szociális biztonsághoz való jogot az ilyen értelemben felfogott szociális jogok egyik fontos összetevőjének tekintjük. „Általában szubszidiáris jogként jelenik meg a munkához való joghoz képest, vagyis akkor kell érvényesíteni, amikor a munkavégzés és az abból származó elsődleges jövedelem, ill. maga a *jövedelemszerző képesség* – valamely előre nem látható szociális és/vagy gazdasági kockázat miatt – *átmenetileg vagy tartósan szünetel*, ill. esetleg véglegesen megszűnik.”³ A szociális biztonsághoz való jog tehát elsődlegesen arra keresi a választ, hogy „szociális zavarhelyzetek” (öregség, betegség, rokkantság, fogyatékoság stb.) esetén miként lehet az *élethez alapvetően szükséges szociális feltételeket* biztosítani az egyén számára elsősorban *pénzbeni és/vagy természetbeni juttatások* formájában.

Az előzőek alapján is nyilvánvaló, hogy a szociális biztonsághoz való jog és a szociális jogok fogalma között *lényeges különbség* van. Ennek kapcsán jogosan vetődik fel az a kérdés, hogy *lehet-e valójában és érdemben a szociális biztonsághoz való jogról beszélni*, avagy az csupán *tartalmatlan illúzió*. Takács Albert a szociális biztonság fogalma alapján ez utóbbi álláspontra helyezkedett. „A szociális biztonság az emberi élet olyan minősége, amely a *jóléttel* összefüggésben értelmezhető. Szociális biztonsága annak van, akinek *életminősége* a közfelfogás szerint *általában, mindenki számára elfogadhatónak* tekinthető [...] A szociális jogok világában mindaddig erkölcsi okok miatt *sem szabad a szociális biztonsághoz való jogot említeni*, amíg ennek a *biztonságos emberi lét*hez (jólét)hez *igazodó mértéke* nem *alkotmányos garancia* is egyben.”⁴ Mivel az *alkotmányokban ilyen mértékgarancia nincs*, úgy az a realitás, hogy a betegeknek, éhezőknek, rokkantaknak stb. jogilag egy bizonyos *egzisztenciális könnyebbéget* biztosítanak, de *nem garantálnak*, nem garantálhatnak *valódi szociális biztonságot*.

A szociális jogokhoz és a szociális biztonsághoz való viszonyulás alapján különböző típusú *államkoncepciók* alakultak ki. Az ún. *szegényellátó állam*, a *szociális állam* és a *jóléti állam* egymást fokozatosan túllépve jutott el a *megélhetési minimum* biztosításától egy olyan szociális háló kiépítéséig, amely egy *középosztálybeli életszínvonalat* garantál a polgár egész életére szólóan.⁵

¹ A szociális jogok eredetéről, történetéről lásd pl. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* JATE Kiadó. Szeged, 1990. 71–75. pp. és TAKÁCS ALBERT: *A szociális jogok*. In: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó. Budapest. 2003. 793–799. pp.

² HAJDÚ JÓZSEF: *A szociális biztonság jelentése és védelme az Alaptörvényben*. In: Balogh Elemér (szerk.): *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig*. A Pólay Elemér Alapítvány Jurisperitus Betéti Társasága. Szeged, 2015. 34. p.

³ HAJDÚ 2015, 34. p.

⁴ TAKÁCS ALBERT: *Szociális jogok az Alkotmányban és a munka alkotmányjogi szerepe*. In: Molnár – Gyombolai – Téglási (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Kiadta az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. 79. p.

⁵ L. erről: SÁRI JÁNOS: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó Budapest, 2000. 203. p. és BALOGH ZSOLT: *A szociális jogok érvényesülésének elméleti modellje, különös tekintettel a szociális biztonsághoz való jogra*. In: Molnár – Gyombolai – Téglási (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Kiadta az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. 70. p.

Az államkoncepciók kapcsán nem mehetünk el szó nélkül amellett a kérdés mellett, hogy az Európai Unió országai közül mely államok alkotmányai vállalták fel a *szociális államra*, illetve a *szociális jogállamra* történő általános utalást, mégha ez sok esetben csak *szimbolikus* jelentőséggel bír csupán. Köztudott, hogy a *szociális állam fogalmát* az 1949. évi *német alaptörvény* használta először (Megjegyzést igényel ugyanakkor, hogy az alaptörvény a szociális alapjogokról nem tartalmaz rendelkezéseket.) Az 1958. évi *francia alkotmány* szerint Franciaország „szociális köztársaság”. Az 1978-as *spanyol alkotmány* értelmében Spanyolország „szociális és demokratikus jogállam”. Közép-Kelet-Európában pedig a rendszerváltó államok közül *Bulgária* (1991), *Horvátország* (1990), *Románia* (1991) és *Szlovénia* (1991) alaptörvénye rögzíti a „szociális (jog-)állami” jelzőt az állam indentitása meghatározására.

A szociális jogok és a szociális ellátás szükségessége megítélését illetően különböző *politikai modellek* is felállíthatók. Az ún. *liberális*, a *konzervatív-korporativista*, és a *szociáldemokrata* modell politikai felfogása más-más alapon és szinten látja biztosítandónak a különböző típusú juttatásokat.⁶

A fentiekben érintett elvont megközelítések alapján nem meglepő, hogy a szociális jogokkal kapcsolatos *alkotmányjogi felfogások*⁷ is változatos képet mutatnak. A *modernkori alkotmányok* döntő mértékben azt az álláspontot képviselik, hogy *szükség van* általában a *szociális jogok valamilyen szintű és típusú szabályozására*. A *klasszikus szabadságjogok* érvényesülése és a *szociális (egzisztenciális) biztonság* az emberi minőség olyan részei, amelyek *egymást feltételezik*. A társadalomban – mint egyfajta morális közösségben –, a *szolidaritásnak* valamilyen formában meg kell jelennie. A *modern államnak* meg kell védenie az egyént a *szociális ellehetetlenülés ellen*. Az persze igaz, hogy a szociális jogok *terjedelme az állam teljesítőképességétől függ*, de ez nem jelentheti azt, hogy az *alkotmányok a kiszolgáltatott helyzetben lévők támogatásának valamilyen reális rendszerét alapjaiban ne rögzítsék*. Ma már az sem számít ritkaságnak, hogy az alkotmányok *külön fejezetet* szentelnek ennek a jogcsoportnak. Ilyen a hatályos *cseh*, a *lengyel*, a *portugál* és a *spanyol* alaptörvényi szintű szabályozás.

Ami az *alkotmányok szociális jogokkal*, illetve a szűkebb értelemben vett szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseit illeti, a *következő típusú szabályozások* figyelhetők meg Európában:

- a) Vannak alkotmányok, amelyek a *szociális jogokról*, ezen belül a *szociális biztonsághoz való jogról* nem is tesznek említést.
- b) Az alkotmányok egy másik része ugyanakkor *alapjogi szintű szabályozást* ad, illetve a *szociális jogok katalógusát* is tartalmazza.
- c) Az alaptörvényi szabályozást illetően a legjellemzőbbnek talán az tekinthető, amikor *állami feladatokat*, *állami kötelezettségeket* fogalmaznak meg a szociális biztonság területén.
- d) A legenyhébb, a legkevésbé számonkérhető szabályozásnak az minősül, amikor *puszta államcélként*, az *állami politika egyik meghatározó irányaként* kerül rögzítésre az állampolgárok szociális biztonságának valamilyen szintű biztosítása.

⁶ BALOGH 2011, 70. p.

⁷ BALOGH 2011, 71–72. pp.

A fenti csoportosítással kapcsolatban kiemelési igényel, hogy az alkotmányi megfogalmazás sok esetben megtévesztő lehet. Így például a „jogként” történő rögzítés sok esetben valójában csak állami kötelezettségeket, olyan állami feladatokat takarnak, amelyeket – és ez talán a legfontosabb – az állami törvényhozások töltenek ki tartalommal. A szociális jogok egyik legfontosabb sajátossága éppen az, hogy azokban a nemzeti törvényhozásnak nagy szabadsága van. Ez a tétel az alkotmányok szövegéből is kivétel nélkül kiolvasható.

Alkotmány – Alaptörvény – szociális biztonság

Az 1989. évi XXXI. tv. 70/E. §-a a szociális biztonsághoz való jogról a volt szocialista alkotmány szövegezéséhez nagyon hasonló módon rendelkezett:

- (1) „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.
- (2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

E jog természetét illetően az alkotmánybíráskodás kezdeti éveiben nem alakult ki konszenzus a testület tagjai körében.⁸ Balogh Zsolt szerint az Alkotmány 70/E. §-át értelmező alkotmánybírási gyakorlatot három korszakra lehet osztani.⁹ Az első korszak a kezdetektől 1995-ig datálható. Már arról is vita volt, hogy a rendelkezésben egy jogról (a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítása a felsorolt krízis helyzetekben) vagy két jogról (az előző mellett az összes állampolgárt megillető szociális biztonsághoz való jogról) van-e szó. Ugyanakkor már 1990-ben a 31/1990 (XII.18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Sólyom László megfogalmazta azt az álláspontot is, miszerint a 70/E. § nem ad senkinek alanyi jogot a szociális biztonságra. A szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. Ebben a korszakban került az is határozatba, hogy az állami kötelezettségvállalás mértéke a kormányzat alkotmányos felelőssége, ami abban áll, hogy az ország teherbíró képességének függvényében szociális kihatású normákat alkosson. Az állam e tekintetben fennálló kötelezettségei nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához.

Az alkotmánybíráskodás második korszakát az ún. Bokros csomag kapcsán hozott 13 határozat jelentette 1995-ben. A határozatok a szociális ellátás nagy mértékű átalakításának első nagy és drámai kísérleteivel kapcsolatosak. Az Alkotmánybíróság a 70/E. §-t „sehol másutt nem tárgyalta sem ilyen részletesen, sem ilyen általános igénnyel.”¹⁰ A testületben ekkor konszenzus alakult ki. No nem azért, mert a 70/E. § értelmezéséről alakult volna ki egységes álláspont, hanem azért mert a szociális ellátások elvonásának alkotmányos módjával és mértékével kapcsolatban meglátták a szociális védelem lehetőségét az Alkotmány más

⁸ L. erről: KLICSU LÁSZLÓ: *Az Alaptörvény és a szociális biztonság*. Alkotmánybírási Szemle. 2012. 2. sz. 112. p.

⁹ BALOGH 2011, 74–75. pp.

¹⁰ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó. Budapest, 2001. 659. p.

szabályaiban. A jogállam, a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme és a tulajdonvédelem követelményrendszere szolgált alapul a szociális szempontok érvényesítésére.¹¹

A harmadik korszak, az 1998 utáni időszak újabb változást hozott. Ez abban összegezhető röviden, hogy „az Alkotmánybíróság rögzítette a szociális biztonság alapjogi tartalmát: az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”¹² Az Alaptörvény alapján tehát az állampolgárok jogosultak voltak a megélhetési minimumot garantáló ellátásra. Ez az alapjog 2000-ben kiegészült a *hajlékhoz való joggal*, abban az esetben, ha az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges a szállás. [42/2000. (XI.8.) AB határozat] E *minimumok fölötti* szolgáltatások biztosítása olyan – alapjognak nem minősülő – *alkotmányos jog* volt, amelyre vonatkozóan az államra csak a *társadalombiztosítás és a szociális intézmények létrehozásának és működőképes fenntartásának feladata* hárult.

2012-ben hatályba lépett *Alaptörvény* jelentősen átalakította a szociális biztonsággal kapcsolatos szabályokat. A XIX cikk értelmében:

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló *egységes állami nyugdíjrendszer* fenntartásával és *önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények* működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

Az újraszabályozás elvi alapjai kapcsán a 23/2013. (IX.25.) AB határozat egyfajta „szociálpolitikai paradigmaváltásról” beszél. Az alkotmányozók a *fenntartható gazdasági fejlődésre* és a romló demográfiai helyzetre hivatkozva a valós lehetőségekhez igazították az Alaptörvény szövegét.¹³ A változás két alappillére a szociális biztonság *államcélá* szűkítése („törekszik” kifejezés), és az öngondoskodás filozófiájának érvényesítése, vagyis a *feltételekhez köthető ellátás* bevezetése volt. Az állam kötelezettsége továbbá a „megélhetéshez szükséges” *ellátási szintből* a „törvényben meghatározott támogatási” szintre változott.¹⁴

¹¹ KLICSU 2012, 113. p.

¹² BALOGH 2011, 74. p.

¹³ L. erről TÉGLÁSI ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. Közjogi Szemle. 2015. 2. sz. 21. p.

¹⁴ A változással kapcsolatos egyéb problémákról L. HAJDÚ 2015, 37–38. pp.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a *szociális biztonság*hoz való jognak állam-céllá „szelídítése”, a megélhetési minimum garantálásának feladása azzal a veszéllyel jár, hogy az Alkotmánybíróság a szociális ellátások területén a jogok egyre megszorítóbb értelmezése irányába mozdul el.

KISS BARNABÁS

THE CONSTITUTIONAL APPROACH OF SOCIAL SECURITY IN
HUNGARY AFTER THE REGIME CHANGE

(Summary)

The author's aim was to schematically highlight the exhibitions of theoretical models and approaches of social rights and narrowly the right to social security in point of view of the 1989 Constitution and the 2011 Fundamental Law.

The first part of the article analyzes the theoretical questions and definitional refinements regarding social rights, further introduces the different types of constitutional regulations in Europe.

In the second part, the author presents and analyzes the Constitution and the Constitutional Court's jurisprudence build thereon. Afterwards, briefly summarizes the most important attributes of the „paradigm change” introduced by the Fundamental Law, namely the diminution of social security into state objective.